

المعهد العربي للتخطيط بالكويت
Arab Planning Institute - Kuwait
منظمة عربية مستقلة



عجز الموازنة: المشكلات والحلول

سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الدول العربية
العدد الثالث والستون - مايو/ أيار 2007 - السنة السادسة

أهداف «جسر التنمية»

إن إتاحة أكبر قدر من المعلومات والمعارف لأوسع شريحة من أفراد المجتمع، يعتبر شرطاً أساسياً لجعل التنمية قضية وطنية يشارك فيها كافة أفراد وشرائح المجتمع وليس الدولة أو النخبة فقط. كذلك لجعلها نشاطاً قائماً على المشاركة والشفافية وخاضعاً للتقييم وللمساءلة.

وتأتي سلسلة «جسر التنمية» في سياق حرص المعهد العربي للتخطيط بالكويت على توفير مادة مبسطة قدر المستطاع للقضايا المتعلقة بسياسات التنمية ونظرياتها وأدوات تحليلها بما يساعد على توسيع دائرة المشاركين في الحوار الواجب إثارته حول تلك القضايا حيث يرى المعهد أن المشاركة في وضع خطط التنمية وتنفيذها وتقييمها من قبل القطاع الخاص وهيئات المجتمع المدني المختلفة، تلعب دوراً مهماً في بلورة نموذج ومنهج عربي للتنمية يستند إلى خصوصية الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمؤسسية العربية، مع الاستفادة دائماً من التوجهات الدولية وتجارب الآخرين.

والله الموفق لما فيه التقدم والإزدهار لأمتنا العربية،،،

د. عيسى محمد الغزالي
مدير عام المعهد العربي للتخطيط بالكويت

المحتويات

عجز الموازنة : المشكلات والحلول

إعداد : د. حسن الحاج

أولاً: المقدمة

تلعب الموازنة العامة للدولة أدواراً مهمة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والأمنى في المجتمع. هذا وتجدر الإشارة إلى أنه في ضوء تنامي تعاظم الأهمية التي أصبحت تحتلها الموازنة العامة في مختلف اقتصادات العالم وبخاصة بعد الحرب العالمية الثانية، وفي ضوء تنامي الدور الذي أصبحت تلعبه الحكومات في النشاط الاقتصادي، فقد اتجه العجز في الموازنة العامة للدولة إلى التزايد في مختلف دول العالم. ومع نمو هذا العجز تزايد القلق بشأنه، وبخاصة بعد تجاوز هذا العجز الحدود المعقولة، ووصوله إلى مستويات باتت تهدد الاستقرار المالي والنقدي للدولة. وزاد في خطورة الأمر، أن هذا العجز أصبح سمة هيكلية، بمعنى أنه غدا صفة لصيقة بخصائص الهيكل الاقتصادي، كما أصبح ذا ميل طويل الأجل ولا علاقة له بأحوال الدورة الاقتصادية. وبعد ذلك أصبحت تطفو على السطح آثار هذا العجز في ما أفرزه من ضغوط تضخمية، مما ترتب عليه تدهور مستمر في القوة الشرائية للعملة الوطنية وتدهور في مستوى معيشة الناس، وما صاحب ذلك من آثار سلبية إقتصادية وإجتماعية وربما سياسية.

كما تصاعد حجم الدين الداخلي والخارجي، وتصاعدت أعباء خدمتها على نحو شكل ضغطاً على الموازنة العامة، واستنزاف الاحتياطيات والأصول الخارجية.

يترتب على افرازات العجز التضخمية تدهور في القوة الشرائية للعملة الوطنية وتدهور في مستوى معيشة البشر، تترافق ذلك مع سلسلة آثار إقتصادية وإجتماعية.

لا خلاف على أن التصدى لمشكلة عجز الموازنة العامة للدولة يجب أن يحتل مكاناً بارزاً في أية برنامج للاصلاح الاقتصادي. وبالفعل إنبرت المؤسسات الدولية لعلاج عجز الموازنة برؤية ليبرالية معتمدة على الفكر الاقتصادي النيوكلاسيكي. وهي رؤية تستند، من الناحية المنهجية، على الإيمان بأن النظام الرأسمالي قادر وبشكل تلقائي، على تنظيم نفسه وتوازنه واستقراره آلياً، شريطة احترام الحرية الاقتصادية وآليات السوق والمنافسة الحرة وابتعاد الدولة عن التدخل في النشاط الاقتصادي.

ثانياً : طرح الإشكالية

احتدم الجدل، وتفاوتت الآراء، وتباينت الاجتهادات حول موضوع عجز الموازنة العامة للدولة في السنوات الأخيرة. ويصدق ذلك على صعيد كل الدول المتقدمة منها والنامية، حيث أن جميع الدول، تقريباً، تُعاني، ومنذ فترة طويلة، وإن كانت بدرجات متفاوتة، من وجود هذا العجز ومن النتائج السلبية التي نجمت عنه. وقد أصبح علاج عجز الموازنة العامة والسياسات المقترحة لذلك، والنتائج المتمخضة عنها، وطبيعة الثمن الاجتماعي لها، أصبح ذلك كله محوراً لصراع فكري وإجتماعي وسياسي كبير.

تعاني جميع الدول من عجز الموازنة المتقدمة منها والنامية. وأصبح علاجه محوراً لصراح فكري وإجتماعي كبير.

فمن الناحية الاقتصادية العامة، فقد أصبحت الموازنة العامة وبما تنطوي عليه من نفقات عامة تؤثر في حجم الطلب الكلي في الاقتصاد، أحد العناصر القوية والمؤثرة في تشكيل الحالة التي يكون عليها الاقتصاد الوطني من نمو أو تباطؤ، أو ركود، أو بطالة، أو تضخم. حيث أن التغير في حجم الطلب الكلي يؤثر في كافة المتغيرات الاقتصادية الكلية في الدولة. كما غدت السياسة المالية سلاحاً هاماً في أيدي الحكومات لضبط إيقاع حركة الاقتصاد وما يراد لها من استقرار وتوازن. كما تستخدم الدولة سياستها المالية للتأثير في توجيه الموارد الاقتصادية نحو بعض الفروع الإنتاجية والأنشطة الاقتصادية التي ترغب في تنميتها وتطويرها، ويكون ذلك من خلال تقديم الدعم المالي والإعفاء الضريبي.

أصبحت الموازنة العامة أحد العناصر القوية والمؤثرة في تشكل الحالة التي يكون عليها الاقتصاد الوطني من نمو أو تباطؤ أو ركود أو بطالة أو تضخم.

كما تستخدم الحكومات السياسة المالية للتأثير في ميزان المدفوعات من خلال المعاملة الجمركية والضريبية على الواردات والصادرات وحركات رؤوس الأموال. ولا يخفى ما للسياسة المالية من تأثير واضح على الادخار والاستثمار.

أما من الناحية الاجتماعية، فقد أصبحت الموازنة العامة تلعب دوراً هاماً في إعادة توزيع الدخل والثروة القوميين من خلال الضرائب والإعانات والمدفوعات التحويلية، ومن ثم غدت تؤثر في الحالة التي يكون عليها وضع العدالة الاجتماعية في المجتمع. فقد تستخدم الموازنة العامة كأداة لتخفيف حدة التفاوت الاجتماعي ورفع مستوى معيشة الفقراء وذوي الدخل المحدود.

أما من ناحية الأمن القومي الداخلي والخارجي، فإن للموازنة العامة للدولة دور إستراتيجي في تأمين ذلك من خلال ما توفره من الموارد المالية والبشرية التي تلزم للدفاع الوطني وحفظ الأمن الداخلي. ومن الناحية السياسية البحتة، فإن الساسة عادة يحرصون على تضمين برامجهم السياسية موقفاً واضحاً ومحدداً تجاه

السياسات المالية التي تتفق رؤاها مع مصالحهم التي يدافعون عنها.

وفي ضوء ما سلف، فإنه من النادر أن نجد فرداً أو مشروعاً خاصاً، لا يتأثر بما تنطوي عليه الموازنة العامة من سياسات تتعلق بجانب الإيرادات العامة أو بجانب النفقات العامة.

فالسياسات التي تتخذها الحكومة بشأن الضرائب والدعم ورسوم الخدمات العامة وأسعار الطاقة والتعويضات وحجم ما تنفقه على برامج التعليم والصحة والمرافق العامة ومشروعات الضمان الاجتماعي.. الخ. كل ذلك من شأنه أن يؤثر بشكل مباشر في دخول الأفراد، وتتأثر تبعاً لذلك قرارتهم المتعلقة بالعمل والإنتاج والاستهلاك والادخار والاستثمار.

تجاهلت الحكومات في بادىء الأمر مواجهة هذا العجز أو الحد منه. ثم بدأت تطفو على السطح، عبر الزمن، آثار هذا التجاهل لتزايد العجز. وهي آثار لا يمكن الاستهانة بها أو إهمال مواجهتها نظراً لخطورتها. على أن تلك الآثار ومخاطرها ترتبط في الحقيقة إرتباطاً وثيقاً بالطريقة التي سوي بها عجز الموازنة، ففي الدول التي اعتمدت بشكل رئيسي على طبع

أفرز العجز حالة من التضخم في الدول التي اعتمدت على طبع النقود وزيادة الأئتمان المصرفي الممنوح للقطاع العام من أجل تسوية عجز الموازنة.

النقود وزيادة الائتمان المصرفي الممنوح للقطاع العام أفرز العجز حاله من التضخم، أي اتجاهاً مستمراً للأسعار نحو الارتفاع، مع ما يترتب على ذلك من تدهور مستمر في القوة الشرائية للعملة الوطنية، وما يصاحب ذلك من آثار سلبية

في حال إعتماد الدول على تمويل عجز موازنتها العامة عن طرق غير تضخمية مثل الافتراض الداخلي، طرح أذونات الجزائية، السندات الحكومية أو الاقتراض الخارجي، فقد نجم عن ذلك تصاعد حجم الدين العام الداخلي ، وأعباء خدمته، ونمو شديد في حجم المديونية الخارجية مع ما ينجم عن ذلك من آثار سلبية تنتهي بالخضوع لمطالب الدائنين وشروط المنظمات الدولية.

إقتصادية وإجتماعية، وربما سياسية. أما في الدول التي اعتمدت في تمويل عجز موازنتها العامة على طرق غير تضخمية، مثل الاقتراض الداخلي، أي عن طريق طرح أذونات الخزانة قصيرة الأجل، والسندات الحكومية طويلة الأجل، أو الاقتراض الخارجي، نجم كثير من الإشكاليات، نذكر منها، تصاعد حجم الدين العام الداخلي وتصاعد أعباء خدمته، على نحو شكل كثيراً من الضغوطات على الموازنة العامة، كما حدث في كثير من الدول، من نمو شديد في حجم المديونية الخارجية مع ما ينجم عن ذلك من آثار سلبية قد تنتهي بالدولة إلى الخضوع لمطالب الدائنين وشروط المنظمات الدولية كثمن لإعادة جدولة الديون. وفي بعض البلدان، وتلك

هي حالة البلاد النفطية، لجأت الحكومات إلى مواجهة عجز الموازنة العامة عن طريق السحب من الاحتياطيات الدولية وتصفية بعض أصولها واستثماراتها الخارجية، الأمر الذي أدى إلى خفض حجم الإيرادات التي كانت تدرها تلك الاحتياطيات والاستثمارات الخارجية. وفي ما يلي استعراض للأسباب التي أدت إلى تفاقم هذا العجز.

ثالثاً: أسباب العجز

بما أن الاعتماد على المالية العامة في البلاد الصناعية المتقدمة قد استهدف علاج مشكلات الدورة الاقتصادية (مشكلات الكساد والرخاء الدوريين) فقد كانت في الدول النامية ذات طابع مختلف، لأنها استهدفت الارتقاء بمستوى معيشة الناس وتحقيق مهمه التنمية الاقتصادية. وقد قام هذا الاعتماد على دعاميتين أساسيتين هما: نمو الإنفاق العام من جهة، ونمو الإيرادات العامة من جهة أخرى، مما أدى إلى بروز العجز في الموازنة العامة للدولة بسبب نمو الإنفاق العام بمعدلات أكبر من مُعدلات الإيرادات العامة.

وقد بررت أدوات التحليل الكينزية ضرورة تدخل الدولة واستخدام الموازنة العامة كوسيلة أساسية لهذا التدخل، على أساس أن الطلب الكلي الفعال يتدهور من فترة إلى أخرى بسبب تدهور الميل للاستثمار مسبباً في ذلك الأزمات الاقتصادية، وأن الدولة من خلال إنفاقها العام هي الكفيلة بمواجهة هذا التدهور لضمان تحقيق التوظيف الكامل وتجنب مشكلات البطالة وعدم الاستقرار الاقتصادي.

أما في الدول النامية، فقد برر عدد كبير من كتاب التنمية بما فيهم خبراء البنك الدولي آنذاك، أي في عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية، ضرورة أن تلعب الدولة من خلال إنفاقها العام، وبالذات الإنفاق الاستثماري، دوراً رائداً في إنجاز مهمات التنمية، وخصوصاً في ظل الغياب أو الضعف الشديد للقطاع الخاص.

وفي خلال عقود التنمية، خاصة خمسينات وستينات القرن الماضي، أصبحت السياسة المالية إحدى الدعائم الأساسية التي قامت عليها الإدارة الاقتصادية في الدول المتقدمة والنامية على السواء، وأصبح الإنفاق العام المضخة الأساسية للنمو ووسيلة لتحقيق العدالة الاجتماعية وأداة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي. ومهما يكن من أمر، فقد استطاعت هذه الدول تحمل العجز الذي ظهر في الموازنة العامة آنذاك، ولم يشكل أي مشكلة مزعجة، لأن معدلات نمو الناتج والدخل والتشغيل كانت تفوق مُعدلات نمو هذا العجز. كما أن العجز نفسه كان في حدود آمنة ومعقولة، ولهذا لم تسبب طرق تمويله، سواء من خلال الاقتراض الداخلي أو الخارجي مشكلات أو إضطرابات مالية ونقدية صعبة.

وفي مطلع سبعينات القرن الماضي طرأت مجموعة من العوامل التي أعاقت عمل الآليات التي كان يسيربها الاقتصاد الرأسمالي. من هذه العوامل إنهيار نظام النقد الدولي الذي كان قائماً على اتفاقية بريتون ووز، وذلك عندما تخلت الولايات المتحدة عن علاقة الدولار بالذهب

وقامت بتعويم أسعار الصرف. وكما شهد العالم نزعة واضحة للحماية، وبالذات ضد المنتجات المصنعة في الدول النامية. كما زادت حدة المنافسة بين المجموعات الرأسمالية العالمية خاصة بين الدول الأوروبية والولايات المتحدة واليابان، وتفاقمت علاقات العجز والفائض في ما بينهما. كذلك ارتفعت أسعار النفط من خلال صدمتين سعريتين (عامي 1973 و1979) مما أدى إلى ارتفاع الأسعار العالمية للسلع الاستهلاكية والغذائية والوسيطة والاستثمارية التي تستوردها الدول النامية، مما أدى إلى زيادة العجز في موازين مدفوعاتها، وتدهورت معدلات النمو الاقتصادي، وتفاقم عجز الموازنة العامة. كما شهدت الدول المتقدمة والنامية ظاهرة جديدة لم تكن موجودة من قبل، وهي ظاهرة ترافق البطالة مع التضخم وهي التي عرفت تحت اسم الركود التضخمي. وقد عجزت أدوات التحليل الكينزية في تفسيرها، مما أدى إلى إدانة الكينزية في ما أدت إليه من تفاقم في عجز الموازنة العامة للدولة والآثار التي نجمت عنها.

يعود النمو المتفاقم في عجز الموازنة في أغلبية دول العالم إلى تأثير أربعة عوامل: توسع الجهاز الإداري الحكومي، تزايد الإنفاق العسكري، زيادة المدفوعات التمويلية وتأثير التضخم.

إن هذا النمو المتفاقم الذي حدث في عجز الموازنة العامة في أغلبية دول العالم، الذي استمر حتى النصف الثاني من تسعينات القرن العشرين (أنظر جدول 1، 2) كان يرجع إلى تأثير أربعة عوامل أساسية، أولاً، توسع الجهاز الإداري والحكومي، بما في ذلك مشروعات ومؤسسات القطاع العام، وما واكب ذلك من نمو في حجم العمالة الحكومية والأجور المدفوعة لها؛ وثانياً، تزايد الإنفاق العسكري؛ وثالثاً، زيادة المدفوعات التحويلية التي تميزت بها دولة الرفاه لتمويل الخدمات الاجتماعية ومشروعات الضمان الاجتماعي وإعانات البطالة ومساعدة الفقراء ذوي الدخل المحدود والمنخفض. ورابعاً، تأثير التضخم.

وكمثال لأوج فترات عجز الموازنة في الدول العربية، التي تنامت فيها سرعة العجز بشكل غير مسبوق هي خلال الفترة 1987-1995، فقد تراوح العجز بين أدنى مستوى له 0.6% في سوريا عام 1987 ووصل في نفس العام إلى 28.5% في السعودية (أنظر الجداول 1، 2).

إن اتجاه العجز في الموازنات العامة في الدول العربية نحو التزايد، أمر يعكس اختلالاً هيكلياً، كان متزامناً مع ظهور أزمة التنمية في هذه الدول من ناحية، ومقترناً بالصدمات الخارجية الكثيرة التي تلقتها هذه الدول من ناحية أخرى.

جدول رقم (1): نسبة عجز الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي في الدول النفطية

الدول	1991	1992	1993	1994	1995
الدول النفطية	24.5-	13.4-	11.5-	...	...
الإمارات	7.0-	1.3	4.6-	6.5-	5.8-
البحرين	1.4-	4.3-	3.8-	3.2-	6.7-
الجزائر	4.4-	1.3-	14.3-	4.4-	1.4-
السعودية	28.5-	9.2-	10.1-	9.4-	3.2-
عمان	0.2-	4.9	12.6-	10.0-	5.2-
قطر	2.5-	3.4-	2.6-	9.4-	7.7-
ليبيا	11.2-	19.9-	14.8-	3.2-	0.3-

المصدر: التقرير الاقتصادي العربي الموحد.

جدول رقم (2): نسبة عجز الموازنة العامة للناتج المحلي الإجمالي في الدول غير النفطية

الدول	1991	1992	1993	1994	1995
الدول النفطية	47-	6.8-	5.6-	...	...
الأردن	.5	6.6	0.7-	...	...
تونس	5.1-	10.3-	8.2-	2.7-	1.6-
السودان	3.6-	10.8-	1.2-	0.8-	1.2-
سوريا	0.6-	1.1-	4.7-	7.2-	6.3-
لبنان	16.3-	14.8-	17.3-	17.3-	15.4
مصر	6.5-	7.6-	7.0-	7.0-	7.4-
المغرب	3.1-	2.1-	3.3-	3.3-	5.3-
موريتانيا	3.8-	7.4-	0.6-	0.6-	10.2-
اليمن	6.2-	16.6-	17.2-	17.2-	5.8-

المصدر: التقرير الاقتصادي العربي الموحد.

وأياً كان الأمر الذي آلت إليه الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدول النامية عموماً وفي الدول العربية خاصة جراء فشل نماذج التنمية وتزايد تأثرها بالصدمات الخارجية في عقدي السبعينات والثمانينات في القرن الماضي، وهو المناخ الذي نمت فيه ظاهرة العجز في الموازنة العامة للدولة، فإنه من الممكن وبشكل عام أن تحديد الأسباب الأساسية لانفجار عجز الموازنة في الدول النامية.

ومن المعلوم أن العجز في الموازنة العامة للدولة ينمو ويتفاقم من خلال التباين الحاصل بين نمو النفقات العامة للدولة من ناحية، ونمو الإيرادات العامة من ناحية أخرى. ولهذا فإنه عند التأمل في الأسباب المختلفة التي ساهمت في نمو وتفاقم هذا العجز في حال الدول النامية، نجد أن بعض هذه الأسباب يعود إلى نمو الإنفاق العام، وبعضها الآخر يعود إلى تباطؤ نمو أو تدهور الإيرادات العامة. وبشكل عام، فإنه يمكن القول، أن هناك أسباب قوية ساهمت في هذا العجز.

فمن ناحية النمو الكبير الذي حدث في النفقات العامة من خلال لجوء بعض الدول النامية إلى سياسة التمويل بالعجز كوسيلة من وسائل تمويل التنمية، أي للإسراع بعمليات تكوين رأس المال. والمقصود بذلك هو لجوء الدولة عن عمد لإحداث عجز في موازنتها العامة يمول عن طريق زيادة الائتمان المصرفي الممنوح للحكومة وأيضاً باللجوء إلى طبع النقود. وذلك على أساس أنه توجد في الدول النامية موارد عاطلة كثيرة، مثل الأراضي الزراعية، والثروات الطبيعية، الأيدي العاملة العاطلة.. ومن ثم فإن سياسة التمويل بالعجز ستؤدي إلى زيادة طلب الدولة على هذه الموارد، وسيؤدي ذلك إلى ارتفاع الأسعار وتحويل الموارد لصالح تراكم رأس المال. وكان مؤيدو التمويل التضخمي يعتقدون أنه ما أن تبدأ الطاقات العاطلة الإنتاجية التي ساهم التمويل بالعجز في خلقها، في الإنتاج، فإن العرض الكلي سوف يتزايد وستتجه الأسعار بعد ذلك إلى الانخفاض. وقد ثبت فشل سياسة التمويل بالعجز في تحقيق أهدافها (زيادة تراكم رأس المال) وكانت مسؤولة عن تفاقم عجز الموازنة وارتفاع معدلات التضخم في عدد كبير من الدول النامية.

كما كان لعامل التضخم تأثيراً كبيراً، مما أدى إلى تدهور القوة الشرائية للنقود، وبالتالي دفع الإنفاق العام للدولة نحو التزايد، حيث تزيد تكلفة شراء المستلزمات السلعية والخدمية التي تحتاجها الدولة لتأدية وظائفها التقليدية. كما أنه مع اشتداد الضغوط التضخمية كثيراً ما تضطر الدولة إلى تقرير علاوة غلاء لموظفيها لتعويض الانخفاض الذي يطرأ على دخولهم الحقيقية، كما تزيد أيضاً مخصصات الدعم السلعي، وترتفع كلفة الاستثمارات العامة، وتنخفض الإيرادات الحقيقية الضريبية للدولة.

كما تبرز زيادة أعباء الدين العام المحلي والخارجي، كمفسر للنمو الذي حدث في النفقات العامة في غالبية الدول النامية. فمن المعلوم أن أعباء خدمة الدين تظهر في الموازنة العامة، فالفوائد المستحقة على الديون

الداخلية والخارجية تحتسب عادة ضمن المصروفات الجارية. بينما تظهر مدفوعات الأقساط في باب التحويلات الراسمالية. وفي ضوء تفاقم الدين العام الداخلي من جراء طرح المزيد من أذونات الخزانة والسندات الحكومية، وفي ضوء تورط كثير من هذه الدول في الاستدانة الخارجية، وبالذات في عقد السبعينات من القرن الماضي، فقد حدث ما يشبه الانفجار في مدفوعات خدمة هذه الديون، وعلى النحو الذي سبب لها إرهاقاً مالياً كبيراً.

يلعب الانفاق العسكري في كثير من الدول النامية دوراً لا يستهان به في دفع النفقات نحو التزايد بمعدلات كبيرة.

كما لعب الإنفاق العسكري دوراً لا يستهان به في دفع النفقات العامة نحو التزايد بمعدلات كبيرة في كثير من الدول النامية، وبخاصة تلك التي تتعرض لتهديدات خارجية كثيرة. ولا يقتصر الإنفاق العسكري على مخصصات الأجور والرواتب والمستلزمات السلعية والخدمية الجارية التي تلزم القوات المسلحة فحسب، بل وأيضاً النفقات المخصصة لاستيراد السلاح وكلفة الصيانة للمعدات. أن هذا النوع من النفقات لا يتم فقط بالعملة المحلية وإنما أيضاً بالعملات الأجنبية.

أما في ما يتعلق بالموارد العامة للدولة، فإنها لم تواكب النمو الحاصل في النفقات العامة، بل اتجهت في بعض الدول النامية نحو الإنخفاض، مما فاقم حالة عجز الموازنة. وهنا يمكن إلقاء الضوء على عامل الضعف الشديد الذي تتسم به الطاقة الضريبية، وتقاس من الناحية الفعلية بنسبة حصيلة الضرائب على اختلاف أنواعها إلى الناتج المحلي الإجمالي، حيث تتراوح هذه النسبة في الدول النامية بين 10-20%، في حين تصل تلك النسبة في حالة الدول المتقدمة إلى ما لا يقل عن 30%. ويرجع ضعف الطاقة الضريبية في الدول النامية إلى مجموعة من الأسباب، منها انخفاض متوسط دخل الفرد، وعدم خضوع أصحاب الدخول العليا وأصحاب الثروات للضرائب بسبب ما يتمتع به هؤلاء من نفوذ سياسي واجتماعي يمكنهم من مقاومة أو التهرب من أية تشريعات ضريبية. كما لا يخفى أيضاً الأثر الذي تباشره كثرة الإعفاءات الضريبية، وانخفاض الوعي الضريبي لدى الناس، واتساع نطاق الاقتصاد السري الذي يعج بالكثير من الأنشطة غير المشروعة (والمشروعة) ويحقق المشتغلون فيه دخولاً عالية لا تخضع للضرائب بأي شكل من الأشكال.

يسهم الجمود الضريبي وعدم تطويره وتطويعه في خدمة أهداف التنمية في أضعاف موارد الدولة السيادية.

كذلك يسهم جمود النظام الضريبي وعدم تطويره وتطويعه لخدمة أهداف التنمية بشكل كبير في أضعاف موارد الدولة السيادية. فكثير من الأنظمة الضريبية في الدول النامية لم يتطور منذ الحقبة الاستعمارية، سواء من حيث أنواع الضرائب المفروضة أو من حيث معدلاتها بطرق ربطها وتحصيلها. وفي كثير

من الحالات، لا تستجيب النظم الضريبة إلى زيادة الإيرادات مع زيادة الدخل القومي. كما أن أنظمة الضرائب مليئة بالاستثناءات ومثقلة بالتعقيدات التي لا لزوم لها، مما يضعف من حصيلتها. كما يتدنى المستوى المهني والتقني للمشتغلين في الجهاز الضريبي وتتفشى بينهم البيروقراطية وبطء الإنجاز.

ومن الملاحظ أيضاً أن التهرب الضريبي في الدول النامية يؤثر بشكل واضح في تدهور حصيلة الضرائب، حيث يتمكن الفرد المكلف قانوناً بدفع الضريبة من التخلص نهائياً منها، بعدم دفعها أصلا، أو بتقديم إقرارات ضريبية غير صحيحة. ورغم أن نظم الضرائب التصاعدية على الدخل مأخوذ بها في عدد كبير من هذه الدول إلا أنها في كثير من الحالات لا تطبق. ويلعب غموض القوانين الضريبية، والثغرات الموجودة فيها، دوراً مهماً في تشجيع التهريب الضريبي، وتلعب رشوة الموظفين بالجهاز الضريبي دوراً أساسياً في هذا الخصوص. كما أن ضآلة العقوبات المفروضة على المتهربين من دفع الضرائب تساعد كثيراً على هذا التهرب.

وهناك عامل آخر وهو ظاهرة المتأخرات المالية المستحقة للدولة وذلك، ولهذه الظاهرة تأثير خطير في أضعاف وتدهور الموارد العامة للدولة. وتتجسد هذه الظاهرة في المتأخرات الضريبية الناجمة عن عدم تحصيل الضريبة في موعدها المقرر قانوناً. وقد يكون ذلك بسبب إهمال موظفي الضرائب أو بسبب ضعف الإمكانات، أو بسبب التعقيدات الكثيرة التي تنطوي عليها عمليات تقدير وربط وتحصيل الضريبة (وبالذات الضريبة على الدخل). وتتجسد هذه الظاهرة أيضاً في مشكلة المتأخرات المالية المستحقة على بعض الخدمات المهمة التي تؤديها الدولة للمواطنين، مثل فواتير الهاتف، والمياه والكهرباء، وإيجارات بعض المباني والعقارات الحكومية.

ويتمثل العامل الأخير من العوامل الأخرى التي ساهمت في تدهور موارد الدولة السيادية في تدهور الأسعار العالمية للمواد الخام التي تصدرها الدول النامية. فمع تردى هذه الأسعار تخسر الدولة الكثير من الموارد المالية إما بشكل مباشر حينما تكون هي المالكة لمصادر إنتاج هذه الموارد، وتخسر بشكل غير مباشر حينما تقل حصيلة الضرائب المفروضة على أرباح الشركات العاملة في إنتاج وتصدير هذه المواد. ولا تقف الخساره عند هذا الحد، ففي الحالات التي يكون المصدر الرئيسي لدخل الدولة متأتياً من إنتاج وتصدير مادة خام واحدة أو مادتين فإن تدهور السعر العالمي للصادرات يترجم مباشرة في شكل موجة إنكماشية عامة بالداخل، حيث تنخفض مستويات الدخول والإنفاق، وتظهر الطاقات العاطلة وتزيد البطالة، وهو ما يؤثر سلباً في حصيلة الضرائب، المباشرة منها وغير المباشرة التي تستحصلها الدولة نظراً لتدهور حجم النشاط الاقتصادي.

في ضوء ما تقدم، ومع تصاعد حدة الضغوط التضخمية وتفاقم أعباء الدين العام المحلي والخارجي، ومع استنزاف الاحتياطيات والأصول الخارجية، بدأت مشكلة عجز الموازنة العامة تطرح نفسها بقوة في أي برنامج يهدف

إلى الإصلاح الاقتصادي. وثمة جهود تبذل بالفعل في مختلف دول العالم في هذا المجال. وفي هذا الخصوص، سوف نستعرض المنهج الأساسي لمواجهة عجز الموازنة العامة للدولة في حالة الدول النامية. وهذا المنهج يعكس رؤية المؤسسات الدولية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) لحل مشكلة عجز الموازنة.

رابعاً :طُرق علاج العجز

إن ظاهرة العجز بالموازنة العامة للدولة هي ظاهرة مركبة ومعقدة، ولا يجوز إرجاعها إلى سبب وحيد. فكما رأينا سابقاً، فإن هناك شبكة معقدة من العوامل والمؤثرات التي تسهم في حدوث هذا العجز. وهي عوامل ومؤثرات بعضها يعود إلى التغيرات التي تحدث في النفقات العامة، وبعضها الآخر يتعلق بالتغيرات التي حدثت في الموارد العامة للدولة. كما اتضح لنا، فإن الأهمية النسبية لتلك العوامل تختلف من بلد لآخر، ومن فترة لأخرى. ومن هنا تبدو خطورة التعميم، وبالتالي خطورة أن تكون هناك وصفة عامة تصلح لجميع البلاد لمواجهة هذا العجز.

إن الرؤية الليبرالية المعتمدة على الفكر الاقتصادي النيوكلاسيكي كانت قد تسربت إلى الدول النامية من خلال المنظمات الدولية، وفي خضم عمليات التفاوض لإعادة جدولة الديون الخارجية. فمن المعلوم أنه خلال هذه المفاوضات يتعين على البلد المدين الذي يطلب إعادة جدولة ديونه أن يحصل على رضا صندوق النقد الدولي وذلك من خلال موافقته على تنفيذ برنامج للتثبيت الاقتصادي كشرط أولي يتعين تحقيقه لموافقة الدائنين على إعادة الجدولة. وأحد المحاور الهامة لهذا البرنامج هو علاج عجز الموازنة العامة للدولة، وهو محور لا يتهاون فيه الصندوق.

من الناحية الفنية، تنطلق رؤية صندوق النقد والبنك الدوليين من الأفكار النيوكلاسيكية التي ترى أن اختلال التوازن الداخلي (عجز الموازنة) والخارجي (عجز ميزان المدفوعات) الذي تُعاني منه الدول النامية، إنما يرجع إلى وجود فائض طلب في الاقتصاد الوطني يفوق المقدرة الحقيقية للعرض الكلي في الداخل، الأمر الذي يسبب تضخماً ومديونية خارجية. وهذا الإفراط في الطلب الكلي ناجم، في رأيهم، عن وجود طموحات إنمائية واستهلاكية تفوق موارد الدولة، وعن أخطاء السياسة الاقتصادية وسوء إستخدام الموارد الاقتصادية. ولهذا فإن استعادة التوازن الاقتصادي تتطلب القضاء على هذا الفائض.

إن هذا الفائض من الطلب الكلي المسبب لعجز الموازنة العامة وعجز ميزان المدفوعات يقابله بالدقة فائض في عرض النقود. ومن هنا فإن جوهر المشكلة يكمن في القضاء على فائض الطلب الكلي من خلال تبني إدارة صارمة للطلب الكلي يكون عمادها التحكم في المتغيرات المالية والنقدية. ولما كان الإنفاق العام، بشقيه الجاري والاستثماري، يمثل نسبة كبيرة من الطلب الكلي، فإن خفض العجز بالموازنة العامة للدولة يمثل أهم محاور إدارة الطلب الكلي. ومن هنا يصر الصندوق على ضرورة خفض

الإنفاق العام الجاري والاستثماري، حتى ولو أدى ذلك إلى حدوث إنكماش إقتصادي (كساد، بطالة، إنخفاض في مستويات الدخول). وفي هذا الخصوص، فإن هناك حزمة جاهزة من السياسات المالية والنقدية، منها ما هو متعلق بتخفيض الإنفاق العام، وأخرى متعلقة بزيادة الموارد المالية للدولة.

وفي ما يتعلق بالسياسات التي تهدف إلى خفض الإنفاق العام، فهي إجراء خفض كبير في بند النفقات التحويلية ذات الطابع الاجتماعي وخاصة بما يتعلق بدعم أسعار السلع التموينية الضرورية، تخفيض ورفع حد أقصى لها وتغيير سياسة الدولة تجاه قضية التوظيف، ويكون ذلك برفع يدها تدريجياً عن الالتزام بتعيين الخريجيين الجدد، وعدم التوسع في الإنفاق على الصحة والتعليم، بل يجب تشجيع القطاع الخاص في هذه المجالات. كما تتضمن الحلول لعجز الموازنة التخلص من الدعم الذي تقدمه الدولة للوحدات الإنتاجية في القطاع العام التي تحقق خسارة. ويكون ذلك من خلال تصفية هذه الوحدات أو بيعها للقطاع الخاص. وأن تمتنع الدولة عن الاستثمار في المجالات التي يمكن للقطاع الخاص القيام بها.

تمكن عدد من الدول من تحجيم العجز والهبوط به إلى مستويات منخفضة. وهو ما أخذت تمتدحه المؤسسات الدولية، مما جعلها تصر على تطبيقه حتى وقت قريب، وقدتم ذلك على حساب إبطاء التنمية أو إيقافها في بعض التجارب.

أما في ما يتعلق بالسياسات التي تهدف إلى زيادة الموارد العامة للدولة فإن أهمها يتمثل في زيادة أسعار الطاقة، وخاصة تلك التي تستخدم في أغراض الاستهلاك العائلي، والاقتراب من الأسعار العالمية لها، فضلاً عن زيادة رسوم الخدمات العامة للحكومة وتطبيق ما يسمى بسياسة إسترداد تكلفة الخدمة. وتشير رؤية هذا المنهج إلى زيادة الضرائب غير المباشرة، وبالذات على السلع الضرورية ومنتجات الصناعات التحويلية والخدمات المحلية، واستحداث ضريبة المبيعات أو ضريبة القيمة المضافة إن لم تكن موجودة.

أخيراً، وحتى يمكن وضع نوع من الإلزام أو الضوابط على تنفيذ تلك المطالب والتحكم في عرض النقود، فإن الصندوق يصر على وضع حدود عليا للائتمان المصرفي المسموح به للحكومة والقطاع العام، حتى ولو أدى ذلك إلى الأضرار بالإنتاج المحلي وإحداث حالة من الكساد، لأن ذلك في رأيهم سوف يكون مؤقتاً وسرعان ما يزول.

وهكذا يتضح لنا، أن المنهج السابق لعلاج عجز الموازنة العامة للدولة، وهو المنهج الذي يرد عادة في برامج التثبيت الاقتصادي التي يضعها صندوق النقد الدولي للدول النامية، يتضمن سياسات وإجراءات إنكماشية وتقشفيه صارمة. وقد اضطرت كثير من الدول النامية تحت ضغط عبء ديونها الخارجية ورغبتها في إعادة جدولة ديونها، إلى تنفيذ هذا البرنامج. ويشير حصاد التجارب لتلك البرامج إلى أنه في حالة الالتزام بسياسات وإجراءات هذا البرنامج استطاعت بعض الدول تخفيض عجز موازناتها العامة.

أكدت كثير من الدراسات تجارب بعض الدول النامية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة من خلال المنهج الذي تقدمه المؤسسات الدولية (صندوق النقد والبنك الدوليين) بأنه منهج إنكماشي.

وبالتأمل في حصيلة هذه التجارب، فإنه يمكن رصد بعض الملاحظات، وهي أن البرنامج ذو طابع إنكماشي واضح، فهو يؤدي عبر تخفيض الإنفاق العام، الجاري والاستثماري، وعبر سياساته المالية والنقدية إلى إحداث كساد إقتصادي وطاقات عاطلة وبطالة وخفض واضح في مستوى المعيشة. ومن هنا فإن تكلفته الاقتصادية والاجتماعية مرتفعة جداً. كما أن العبء الآن لعلاج العجز يقع على الفقراء ومحدودي الدخل، لأنه يؤدي إلى ارتفاع أسعار ضروريات الحياة وإلغاء الدعم عن السلع التموينية، وارتفاع أسعار منتجات القطاع العام، وزيادة رسوم الخدمات العامة.

كما أن الإجراءات التي ينطوي عليها البرنامج لتقييد الطلب الكلي مثل زيادة الضرائب غير المباشرة ، وزيادة أسعار الفائدة ورفع أسعار الطاقة والنقل، قد أدت إلى وضع عراقيل ثقيلة أمام كثير من المشروعات الإنتاجية في مختلف القطاعات، فتعرضت لحالات الافلاس والقلق بسبب عدم إمكان تحمل الزيادة في تكاليف الإنتاج الناجمة عن تلك الإجراءات. كما أن التوسع الذي حدث في الاستدانة من الجهاز المصري عن طريق أذونات الخزانة قد أدى إلى زيادة كبيرة في حجم الدين العام الداخلي، الأمر الذي بات يهدد بتحول أعباء خدمة هذا الدين لأن تكون سبباً رئيسياً في استفحال عجز الموازنة العامة مستقبلاً. وأخيراً فإن الإجراءات المالية والنقدية الأخرى التي يتضمنها برنامج التثبيت الاقتصادي، مثل إجراءات تحرير التجارة الخارجية وما يستلزمه ذلك من تخفيض شديد في الرسوم والتعريفات الجمركية، سوف ينعكس في تخفيض إيرادات الدولة من هذا المصدر المهم. كما أن خفض الضرائب على الدخول المرتفعة وعلى رؤوس الأموال المحلية وتقرير إعفاءات ضريبية وجمركية واسعة النطاق (تشجيعاً لجذب الاستثمارات الأجنبية) كثيراً ما تفقد الدولة موارد مالية ضخمة، ومن ثم يتأثر التوازن المالي بذلك تأثراً سلبياً.

تمخض الجدل حول الحلول المقدمة لعلاج العجز بالموازنة العامة للدولة بالدول النامية عن وجود رؤى مختلفة منها رؤيتين أساسيتين متعارضتين. تتمثل الرؤية الأولى، بالمؤسسات الدولية وعلى رأسها صندوق النقد والبنك الدوليين، ويدعمها الاقتصاديون المنتمون إلى ما يسمى بالمدرسة النقدية، وتهدف، إلى علاج العجز من خلال تخفيض الضرائب على الدخول العالية ورؤوس الأموال وتخفيض الإنفاق العام الجاري خاصة الموجه للخدمات الاجتماعية، وهي الرؤية التي تهدف إلى إضعاف قوة الدولة ودورها في التنمية والنشاط الاقتصادي. وتقدم الرؤية الثانية بديلاً مخالفاً للرؤية الأولى، حيث ترى حلولها المطروحة لعلاج العجز بالموازنة العامة للدولة، وترى هذه الرؤية إعطاء الدولة الوطنية النامية دوراً هاماً في تحقيق التنمية ومراعاة العدالة الاجتماعية.

خامساً : خاتمة

إن العجز في الموازنة العامة للدولة هو أحد الاختلالات الهيكلية التي تعاني منها إقتصادات الدول النامية، بمعنى أنه غدا صفة لصيقة بخصائص هيكل هذه الدول، حيث أنه يرتبط بمجموعة الاختلالات الهيكلية الأخرى، ومن ثم فإن علاج هذا الاختلال يجب أن يأتى ضمن رؤية متكاملة أو منظور شامل، لعلاج مجمل الاختلالات الهيكلية فيها.

إن علاج عجز الموازنة العامة للدولة باعتباره إختلالاً هيكلياً له تداعيات وآثار سلبية عديدة، لا بد أن يحتل ما يستحقه من مكانة في أي برنامج للاصلاح الاقتصادي. وقد اتضح لنا أن علاج هذا العجز وتحقيق التوازن الشكلي والمحاسبي للموازنة من خلال رؤية منهج المؤسسات الدولية قد أدت إلى انكماش واضح في كثير من الدول النامية التي طبقته، مما سبب في ارتفاع في الأسعار والرسوم والضرائب، وفي ايقاف عملية التنمية وزيادة في معدلات البطالة وتدهور في مستوى معيشة الناس وبيع أصول الدولة وأملاكها، والأضرار بالعدالة الاجتماعية والتنمية البشرية، مما زاد الأغنياء غنى والفقراء فقراً.

المراجع العربية

رفعت المحجوب، إعادة توزيع الدخل القومي خلال السياسة المالية، دار النهضة العربية، القاهرة 1968.

جمال سعد، النظرية العامة لكينز بين الرأسمالية والاشتراكية، مطبعة لجنة البيان العربي، القاهرة، 1973.

رمزي زكي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة للدولة في العالم الثالث، سينا للنشر، القاهرة، 1992.

ـــــــــــــــــ، علاقة التضخم بالتراكم الرأسمالي في البلاد الآخذة في النمو، مذكرة معهد التخطيط القومي، رقم (967)، سبتمبر 1966.

البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم 1988، الطبعة العربية، مؤسسة الأهرام، القاهرة 1988.

المراجع الإنجليزية

Samuelson, Paul. “ Economics ”, 10 th ed, MC. Graw-Hill, 1967.

Hansen, Alvin, “ Bussiness Cycles and National Income, George Allen and Unwin, London, 1968.

قائمة إصدارات ((جسر التنمية))

العنوان	المؤلف	رقم العدد
مفهوم التنمية	د. محمد عدنان وديع	الأول
مؤشرات التنمية	د. محمد عدنان وديع	الثاني
السياسات الصناعية	د. أحمد الكواز	الثالث
الفقر: مؤشرات القياس والسياسات	د. علي عبدالقادر علي	الرابع
الموارد الطبيعية واقتصادات نفاذها	أ. صالح العصفور	الخامس
استهداف التضخم والسياسة النقدية	د. ناجي التوني	السادس
طرق المعاينة	أ. حسن الحاج	السابع
مؤشرات الأرقام القياسية	د. مصطفى بابكر	الثامن
تنمية المشاريع الصغيرة	أ. حسّان خضر	التاسع
جداول المخلات المخرجات	د. أحمد الكواز	العاشر
نظام الحسابات القومية	د. أحمد الكواز	الحادي عشر
إدارة المشاريع	أ. جمال حامد	الثاني عشر
الاصلاح الضريبي	د. ناجي التوني	الثالث عشر
أساليب التنبؤ	أ. جمال حامد	الرابع عشر
الأدوات المالية	د. رياض دهال	الخامس عشر
مؤشرات سوق العمل	أ. حسن الحاج	السادس عشر
الإصلاح المصرفي	د. ناجي التوني	السابع عشر
خصخصة البنى التحتية	أ. حسّان خضر	الثامن عشر
الأرقام القياسية	أ. صالح العصفور	التاسع عشر
التحليل الكمي	أ. جمال حامد	العشرون
السياسات الزراعية	أ. صالح العصفور	الواحد والعشرون
اقتصاديات الصحة	د. علي عبدالقادر علي	الثاني والعشرون
سياسات أسعار الصرف	د. بلقاسم العباس	الثالث والعشرون
القدرة التنافسية وقياسها	د. محمد عدنان وديع	الرابع والعشرون
السياسات البيئية	د. مصطفى بابكر	الخامس والعشرون
اقتصاديات البيئة	أ. حسن الحاج	السادس والعشرون
تحليل الأسواق المالية	أ. حسّان خضر	السابع والعشرون
سياسات التنظيم والمنافسة	د. مصطفى بابكر	الثامن والعشرون
الأزمات المالية	د. ناجي التوني	التاسع والعشرون
إدارة الديون الخارجية	د. بلقاسم العباس	الثلاثون
التصحيح الهيكلي	د. بلقاسم العباس	الواحد والثلاثون
نظم البناء والتشغيل والتحويل B.O.T	د. أمل البشبيشي	الثاني والثلاثون
الاستثمار الأجنبي المباشر: تعاريف	أ. حسّان خضر	الثالث والثلاثون
محددات الاستثمار الأجنبي المباشر	د. علي عبدالقادر علي	الرابع والثلاثون

للاطلاع على الأعداد السابقة يمكنكم الرجوع إلى العنوان الإلكتروني التالي:

http://www.arab-api.org/develop_1.htm



P.O.Box : 5834 Safat 13059 State of Kuwait
Tel : (965) 4843130 - 4844061 - 4848754
Fax : 4842935



المعهــد العربـي للتخطيـط بالكويــت

ص.ب : 5834 الصفاة 13059 - دولة الكويت
هاتف : 4848754 - 4844061 - 4843130 - (965)
فاكس : 4842935

E-mail ; api@api.org.kw
web site : http //www.arab-api.org